



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 22. Juli 2020
(OR. en)

9845/20

FISC 160
ECOFIN 638

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 16. Juli 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2020) 313 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT **Verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in der EU und darüber hinaus**

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 313 final.

Anl.: COM(2020) 313 final



Brüssel, den 15.7.2020
COM(2020) 313 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in der EU und darüber hinaus

1. EINLEITUNG

Faire Besteuerung ist für das Wirtschafts- und Sozialmodells der EU von zentraler Bedeutung. Sie ist von wesentlicher Bedeutung für nachhaltige Einnahmen, ein wettbewerbsorientiertes Unternehmensumfeld und die allgemeine Steuermoral. Es ist von entscheidender Bedeutung, um einige der Kernziele der EU zu verwirklichen, wie eine gerechte Gesellschaft, einen starken Binnenmarkt mit nachhaltigen Einnahmen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen sowie eine auf Wachstum, Beschäftigung und Investitionen basierende stabile Wirtschaft. Aus diesen Gründen hat Kommissionspräsidentin von der Leyen betont, dass ein faires Steuersystem, in dem jeder seinen Beitrag leistet, eine der Prioritäten der Kommission ist. Mit Blick auf die weltweite Erholung ist es für Partnerländer gleichermaßen wichtig, dass diese Erholung von einer Mobilisierung der inländischen Mittel unterstützt wird im Mittelpunkt dessen ein funktionierendes Steuersystem steht. Dies wird dazu beitragen, die sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Krise zu bewältigen.

Das Europäische Parlament¹ hat ebenfalls wiederholt EU-Maßnahmen gefordert, um gegen schädlichen Steuerwettbewerb, aggressive Steuerplanung und Steueroasen vorzugehen, für eine fairere und wirksamere Besteuerung zu sorgen und das Geldwäscherisiko zu mindern. In den kommenden Monaten und Jahren wird die Agenda für eine faire Besteuerung umso wichtiger sein, als die EU darauf hinarbeitet, sich von den Folgen der COVID- 19-Krise zu erholen und den ökologischen und digitalen Wandel zu beschleunigen. Für stabile öffentliche Einnahmen, ein gesundes Unternehmensumfeld und Investitionen in öffentliche Dienstleistungen wird es von entscheidender Bedeutung sein, Marktversagen zu korrigieren und die richtigen Preissignale für nachhaltigen Konsum zu senden und so den Weg für eine rasche und nachhaltige Erholung innerhalb der EU und darüber hinaus zu ebnen, wie in der jüngsten Mitteilung der Kommission „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“² betont wird.

Verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich ist die Grundlage für eine faire Besteuerung. Verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich umfasst im Wesentlichen Steuertransparenz, fairen Steuerwettbewerb, das Fehlen schädlicher steuerlicher Maßnahmen und die Anwendung international vereinbarter Standards. In den letzten Jahren wurden weitreichende Maßnahmen auf EU- und internationaler Ebene ergriffen, um diese Grundsätze zu stärken und ihre Einhaltung sicherzustellen.

Die Kommission hat sich für eine ehrgeizige Agenda zur Verbesserung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich und zur Bekämpfung von Steuermisbrauch in der EU und darüber hinaus eingesetzt. Daher verfügen Mitgliedstaaten inzwischen über

¹ Entschließung des TAXE-Ausschusses vom 25. November 2015 zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung; Entschließung des TAX2-Ausschusses vom 6. Juli 2016 zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung; Empfehlung des PANA-Ausschusses vom 13. Dezember 2017 im Anschluss an die Untersuchung von Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung; Entschließung des TAX3-Ausschusses vom 26. März 2019 zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung.

² COM(2020) 456 final.

einen robusten Steuertransparenzrahmen, Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuervermeidung und einen neuen Mechanismus zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten. Weiter gehende Transparenzanforderungen für juristische Personen und Transparenzregeln haben das Risiko von Missbrauch zum Zweck der Steuervermeidung verringert. Steuerdelikte zählen nunmehr ebenfalls zu den Vortaten der Geldwäsche und alle Anbieter von Beratung oder Unterstützung in Steuerfragen unterliegen den EU-Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, um die Möglichkeiten von Kriminellen zu verringern, ihre illegalen Erlöse zu waschen. Durch Beihilfesachen und Empfehlungen des Europäischen Semesters ist die Kommission gegen schädlichen Wettbewerb vorgegangen und hat unfaire Steuerpraktiken aufgezeigt. Zudem überprüfen die Mitgliedstaaten weiterhin gemäß dem Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung („Verhaltenskodex“) gegenseitig ihre Steuerregelungen, um sicherzustellen, dass diese den Grundsätzen des fairen Steuerwettbewerbs entsprechen.

Parallel dazu hat die EU sich auch international für die Förderung eines verantwortungsvolleren Handelns im Steuerbereich eingesetzt. Sie hat die Arbeiten der OECD zu Steuertransparenz und zu Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) nachdrücklich unterstützt und ist durch die Übernahme der neuen globalen Standards in das EU-Recht weltweit mit gutem Beispiel vorangegangen. Viele der neuen EU-weit durchgeführten Initiativen beinhalten ein externes Element, wie die länderbezogene Berichterstattung, gemeinsame Vorschriften für hybride Gestaltungen und die Pflicht der Steuerberater, Steuerplanungsstrategien zu melden. Durch Einleitung von Arbeiten zur fairen Besteuerung der digitalen Wirtschaft hat die EU außerdem dazu beigetragen, internationalen Diskussionen zu diesem Thema neue Impulse zu geben.

Die externe Strategie der Kommission für effektive Besteuerung von 2016³ ermöglichte der EU einen kohärenten und ganzheitlichen Ansatz zur Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich und zur Zusammenarbeit mit ihren internationalen Partnern in Steuerfragen. Im Vordergrund der externen Strategie stand die Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern in Fragen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich, durch Klauseln in bilateralen Abkommen, die Unterstützung von Entwicklungsländern in Steuerfragen und Maßnahmen zur Vermeidung negativer Ausstrahlungseffekte von Steuermaßnahmen in der EU. Mit der Strategie wurde jedoch auch ein neues Instrument eingeführt, um die internationalen Partner der EU – durch das Verfahren zur Aufstellung der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke – zu ermutigen, die vereinbarten Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich einzuhalten.

All diese Initiativen haben dazu beigetragen, ein faireres steuerliches Umfeld innerhalb der EU und darüber hinaus zu schaffen. Es entstehen jedoch laufend neue Herausforderungen, mit denen die Instrumente der EU zur Regulierung eines fairen Steuerwettbewerbs und zur Verhinderung schädlicher Steuerpraktiken, innerhalb und außerhalb der EU, Schritt halten müssen. Globalisierung, Digitalisierung und moderne Geschäftsmodelle verschieben die Grenzen des Steuerwettbewerbs und bieten der aggressiven Steuerplanung neue

³ COM(2016) 24 final.

Möglichkeiten. Die Agenda der EU für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich muss weiterentwickelt werden, um Einnahmenverluste für die nationalen Haushalte und den EU-Haushalt zu vermeiden und sicherzustellen, dass Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in der EU sich auch zukünftig auf eine faire und wirksame Besteuerung verlassen können.

Die vorliegende Mitteilung ist Teil eines Steuerpakets für faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung der EU; dieses Paket enthält auch eine Mitteilung über einen Aktionsplan mit einer Reihe künftiger Initiativen im Bereich der direkten und indirekten Besteuerung in Bezug auf die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und die Vereinfachung von Steuerregelungen⁴ sowie einen Vorschlag⁵ zur Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden⁶.

Weitere Maßnahmen werden sicherstellen, dass das EU-Steuerrecht im Einklang mit der modernen Wirtschaft steht und auf sämtliche internationalen Entwicklungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung reform abgestimmt ist. Um diese Maßnahmen zu ergänzen, wird in der Mitteilung primär auf nicht verbindliche und externe Maßnahmen eingegangen, eine Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen vorgenommen und ermittelt, welche Änderungen in diesem Bereich erforderlich sind. Auf dieser Grundlage werden die prioritäre Maßnahmenbereiche für die kommenden Jahre festgelegt, um die Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich anzuheben und faire Besteuerung sicherzustellen.

2. REFORM DES VERHALTENSKODEX FÜR DIE UNTERNEHMENSBESTEUERUNG

Der Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung („Verhaltenskodex“) ist seit seiner Festlegung im Jahr 1997 das wichtigste Instrument der EU zur Vermeidung von schädlichem Steuerwettbewerb. Er beruht auf der Prämisse, dass der Steuerwettbewerb zwischen Ländern zwar nicht per se problematisch ist, es aber gemeinsame Grundsätze geben muss, um zu regeln, inwieweit die Ländern Steuerregelungen und Steuerpolitik dafür einsetzen dürfen, Unternehmen und Gewinne anzuziehen. Dies ist besonders wichtig in einem Binnenmarkt, in dem die in den Verträgen niedergelegten Freiheiten die Mobilität von Gewinnen und Investitionen steigern.

Der Kodex ist ein nicht rechtsverbindliches Instrument, das auf gegenseitiger Überprüfung und einer Art Gruppenzwang zwischen den Mitgliedstaaten basiert. Er umfasst Grundsätze für eine faire Besteuerung und wird angewandt, um zu entscheiden, ob eine Steuerregelung schädlich ist oder nicht. Die aus hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Gruppe „Verhaltenskodex“ überwacht die Einhaltung des Kodex durch Mitgliedstaaten. Sie bewertet die steuerlichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und

⁴ COM(2020) 312 final.

⁵ COM(2020) 314 final.

⁶ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1).

entscheidet auf der Grundlage einer technischen Analyse seitens der Kommission, ob sie schädlich sind. Wenn sich eine Steuermaßnahme als schädlich herausstellt, muss der betroffene Mitgliedstaat diese ändern oder aufheben. Seit der Schaffung des Kodex wurden über 400 Steuerregelungen in der EU bewertet und rund 100 für schädlich befunden.

Abgesehen den Errungenschaften des Kodex innerhalb der EU hatte er in den letzten Jahren auch bemerkenswerte Auswirkungen auf die globalen steuerlichen Rahmenbedingungen. Das liegt daran, dass er die Grundlage für die Bewertung von Drittländern im Zusammenhang mit der EU-Liste der nicht kooperativen Länder und Gebiete ist (siehe Punkt 2). Die zentrale Rolle des Kodex für das Verfahren zur Aufstellung der EU-Liste unterstreicht seine Bedeutung als Instrument zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs und zur umfassenden Förderung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich.

Trotz dieser Errungenschaften muss der Kodex jedoch überarbeitet und modernisiert werden. Art und Form des Steuerwettbewerbs haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten wesentlich verändert und der Kodex hat mit diesen neuen Herausforderungen nicht Schritt gehalten. Globalisierung, Digitalisierung, die wachsende Rolle multinationaler Unternehmen in der Weltwirtschaft, die zunehmende Bedeutung immaterieller Vermögenswerte sowie der Abbau von Hindernissen für Unternehmen haben den Druck auf die Mitgliedstaaten verstärkt, im Wettbewerb um ausländische Investitionen die Besteuerung einzusetzen. Das hat zu einer Eskalation des Steuerwettbewerbs und zu einer Entwicklung geführt, die hart an die Grenzen der Fairness geht. In diesem Zusammenhang haben sowohl Mitgliedstaaten als auch das Europäische Parlament infrage gestellt, ob mit dem Kodex gegen aktuelle Formen des schädlichen Steuerwettbewerbs vorgegangen werden kann. Vor dem Hintergrund der vorstehend ausgeführten aktuellen Entwicklungen muss die Wirksamkeit des Kodex wesentlich verbessert werden.

2 (a) Zeitpunkt der Reform für die größtmögliche Wirkung

Dem Zeitpunkt der Kodex-Reform muss sorgfältig gewählt werden, damit das Ergebnis so ehrgeizig und wirksam wie möglich ist. Die laufenden internationalen Diskussionen zur Reform der Unternehmensbesteuerung unter Federführung der OECD könnten künftig erhebliche Auswirkungen auf die anerkannten Grenzen des Steuerwettbewerbs haben. Wenn eine effektive Mindestbesteuerung zu einem globalen Standard wird, wird eine neue Untergrenze dafür festgelegt, wie stark Länder ihre Steuersätze senken können, um ausländische Unternehmen und Investitionen anzuziehen. Dies muss natürlich in die EU-Maßnahmen für einen fairen Steuerwettbewerb in den reformierten Verhaltenskodex integriert werden. Sollte es aber keinen Konsens über eine Mindestbesteuerung auf globaler Ebene geben, muss dieses Konzept in den Kodex als EU-Standard eingeführt werden, um das Konzept des schädlichen Steuerwettbewerbs zu modernisieren und zu präzisieren und um sicherzustellen, dass sämtliche Unternehmen ihren fairen Anteil an Steuern zahlen, wenn sie im Binnenmarkt Gewinne erwirtschaften.

2 (b) Überprüfung des Geltungsbereichs und Kriterien des Kodex

In der Zwischenzeit gibt es jedoch eine Reihe von Fragen, die für eine zukünftige Reform des Kodex bereits jetzt berücksichtigt werden können.

Zunächst sollte der Geltungsbereich des Kodex erweitert werden, um alle Maßnahmen abzudecken, die den fairen Steuerwettbewerb gefährden. Die Definition des Geltungsbereiches sollte geändert werden, um weitere Arten von Regelungen und allgemeine Aspekte der nationalen Körperschaftsteuersysteme sowie einschlägige andere Steuern abzudecken. Aufgrund des jetzigen Geltungsbereichs des Kodex entgehen zu viele Arten von schädlichen Regelungen einer Beurteilung. Der Kodex berücksichtigt beispielsweise lediglich bestimmte steuerliche Maßnahmen und Regelungen. Die Länder nutzen jedoch immer häufiger die allgemeinen Strukturen ihrer Steuersysteme, um in einen Steuerwettbewerb zu treten, zum Beispiel durch bestimmte Vorschriften zum Steuerwohnsitz, die zu doppelter Nichtbesteuerung oder Steuerbefreiungen von im Ausland erzielten Einnahmen führen können, was ohne geeignete Vorkehrungen schädliche Steuerpraktiken begünstigen kann. Der Kodex deckt zudem keine besonderen Staatsbürgerschaftsregelungen oder Maßnahmen ab, mit denen ausländische Staatsbürger oder wohlhabende Personen angezogen werden sollen, obwohl diese oftmals als Hintertür genutzt werden, um Unternehmen und Investitionen auf unfaire Weise anzuziehen. Laut aktuellen Studien der OECD⁷ können Staatsbürgerschaftsregelungen genutzt werden, um Steuertransparenzvorschriften zu umgehen. Daher ist es wichtig, die Anwendung von Staatsbürgerschaftsregelungen, wie „goldene Visa“, bei der Reform des Kodex zu prüfen.

Der Kodex sollte ebenfalls aktualisiert werden, um sicherzustellen, dass alle Fälle von sehr niedriger Besteuerung geprüft werden, und zwar innerhalb und außerhalb der EU. Die EU verpflichtet Drittländer mit Nullbesteuerung oder ohne Besteuerung, strenge wirtschaftliche Substanz- und Transparenzstandards einzuhalten, damit sie nicht auf die EU-Liste gesetzt werden. Diese Verpflichtungen sollten formal in den Kodex aufgenommen werden, um eine vollständige Kohärenz zwischen den innerhalb der EU und in Bezug auf Drittländer angewandten Kriterien zu gewährleisten.

2 (c) Verbesserung der Verwaltung des Kodex

Bei der Reform sollte ebenfalls berücksichtigt werden, wie der Kodex transparenter und wirksamer angewendet werden kann. Obwohl in den letzten Jahren einige Fortschritte in der Verwaltung der Gruppe „Verhaltenskodex“ verzeichnet wurden, besteht noch Handlungsspielraum. Die Gruppe „Verhaltenskodex“ könnte mehr Informationen auf ihrer Website veröffentlichen und sowohl die Öffentlichkeit als auch Interessenträger über Etappenziele ihrer Arbeit informieren. Die Gruppe könnte außerdem zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit einführen und wirksame

⁷ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

Konsequenzen für Mitgliedstaaten vorsehen, die den Beschlüssen der Gruppe nicht fristgerecht nachkommen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Vorschläge unter 2 (a) – (c) für eine ehrgeizige Reform des Kodex zu erörtern, bis das Ergebnis der internationalen Steuerdiskussionen vorliegt (dem Arbeitsplan der OECD zufolge sollte es bis Ende des Jahres ausreichende Klarheit über das Ergebnis der internationalen Arbeiten zur Steuerreform geben). Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, einen konkreten Plan zu entwickeln, um den Kodex so zu reformieren, dass die heutigen Herausforderungen des Steuerwettbewerbs – innerhalb und außerhalb der EU – besser bewältigt werden können.

3. ÜBERPRÜFUNG DER EU-LISTE NICHT KOOPERATIVER LÄNDER UND GEBIETE

Der Kodex wurde ursprünglich zwar als Instrument zur Regelung des internen Steuerwettbewerbs in der EU geschaffen, seine Ausrichtung wurde in jüngster Zeit jedoch auch auf die externe Dimension dieses Politikbereichs ausgeweitet. Die im Kodex festgelegten Grundsätze eines fairen Steuerwettbewerbs zählen zu den Kriterien, die für die Beurteilung von Drittländern im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung der EU-Liste verwendet werden. Ziel ist es, ein verantwortungsvolleres Handeln im Steuerbereich, gleiche Wettbewerbsbedingungen auf internationaler Ebene und die Unterstützung der Regierungen von Drittländern bei der Umsetzung globaler Verpflichtungen und Maßnahmen (beispielsweise im Rahmen der G20 zu Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung oder der Aktionsagenda von Addis Abeba) sicherzustellen.

Die EU-Liste der nicht kooperativen Länder und Gebiete wurde erstmals im Rahmen der externen Strategie der Kommission für effektive Besteuerung von 2016 vorgeschlagen als Instrument gegen externe Risiken von Steuermisbrauch und unfairem Steuerwettbewerb. Inzwischen ist sie ein wirksames Instrument zur Förderung eines verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich auf internationaler Ebene geworden und hat zur weltweiten Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung beigetragen. In den vier Jahren seit Einführung der Liste wurden 95 Länder und Gebiete anhand von drei Hauptkriterien bewertet: Steuertransparenz, faire Besteuerung und Umsetzung der Mindeststandards der OECD zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS). Wird ein Land oder Gebiet in Bezug auf eines oder mehrere Kriterien als mangelhaft eingestuft, so wird es aufgefordert, die Probleme innerhalb einer bestimmten Frist zu beheben.

120 schädliche Steuerregelungen wurden bis Anfang 2020 unmittelbar nach Aufstellung der EU-Liste weltweit beseitigt⁸. Darüber hinaus haben Dutzende Drittländer konkrete Maßnahmen ergriffen, um ihre Standards für Transparenz im Steuerbereich den EU-Anforderungen entsprechend zu verbessern. Dies führt dazu, dass sich das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich weltweit verbessert hat, gleiche

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8603-2020-REV-1/en/pdf>

Wettbewerbsbedingungen zwischen den internationalen Akteuren herrschen und die Möglichkeiten für Steuermisbrauch eingeschränkt werden. Somit die EU-Liste hat somit Vorteile über die Grenzen der EU hinaus, besonders für die Entwicklungsländer, die unverhältnismäßig stark von illegalen Finanzströmen betroffen sind.

Die Aufstellung der Liste bietet der EU eine neue Grundlage, um mit Partnerländern zu Steuerfragen von gemeinsamem Interesse im Einklang mit ihren Bemühungen für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zusammenzuarbeiten. Dialog und Öffentlichkeitsarbeit spielen dabei eine zentrale Rolle. Die regelmäßigen Diskussionen der Kommissionsdienststellen mit den Ländern und Gebieten haben in Abstimmung mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst Duzende Länder dabei unterstützt, die geforderten Standards zu erfüllen. Dieser neue Kommunikationskanal für steuerliche Fragen hat einen konstruktiven Dialog mit Partnerländern in der heutigen, im raschen Wandel befindlichen globalisierten und digitalisierten Wirtschaft ermöglicht und sollte fortgesetzt werden.

Vier Jahre nach Einführung der Liste ist die Kommission der Auffassung, dass es höchste Zeit ist, eine Bilanz der bisher gewonnenen Erfahrungen zu ziehen und zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass dieses Verfahren weiterhin wirksam, fair und für laufend entstehende neue Herausforderungen gerüstet ist.

3 (a) Überprüfung des geografischen Anwendungsbereichs der EU-Liste

Als das EU-Auflistungsverfahren 2016 eingeführt wurde, haben die EU-Mitgliedstaaten die betreffenden Länder und Gebiete auf der Grundlage eines Scoreboards mit von der Kommission entwickelten objektiven Indikatoren ausgewählt. Auf Grundlage dieses Scoreboards haben die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung sonstiger einschlägiger Faktoren wie dem Bestehen eines Finanzzentrums entschieden, welche Länder und Gebiete zu überprüfen sind. Die Mitgliedstaaten beschlossen, die am wenigsten entwickelten Länder von vornherein aufgrund ihrer eingeschränkten Fähigkeit, die Kriterien innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu erfüllen, vom Verfahren zur Erstellung der EU-Liste auszunehmen. Aus ähnlichen Gründen wurde eine gewisse Flexibilität in Bezug auf die einzuhaltenden Kriterien und Fristen für Entwicklungsländer ohne Finanzzentrum eingeführt.

Nach mehreren Jahren praktischer Erfahrungen mit der Umsetzung der EU-Liste in den ausgewählten Ländern und Gebieten haben die Mitgliedstaaten den Wunsch geäußert, den geographischen Anwendungsbereich zu überprüfen. Sie möchte insbesondere sicherstellen, dass alle Risikobereiche abgedeckt sind und vergleichbare Länder und Gebiete fair und auf gleiche Weise im Rahmen des EU-Verfahrens behandelt werden.

Hierzu wird die Kommission bis Ende 2020 das ursprüngliche Scoreboard aktualisieren, das für die Auswahl der vordringlich zu überprüfenden Länder und Gebiete verwendet wurde. Das neue Scoreboard wird auf den neusten Daten sowie den Entwicklungen in der Weltwirtschaft und Steuerpolitik basieren. Es wird zusätzliche Informationsquellen beinhalten, um ein umfassendes Bild der wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen der EU zu Drittländern zu vermitteln. Die Kommission wird außerdem eine neue Methodik zur Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

berücksichtigen⁹, um sicherzustellen, dass die beiden Verfahren sich gegenseitig verstärken. Die Aktualisierung des Scoreboards wird EU-Mitgliedstaaten helfen, weitere Länder zu ermitteln, die sie auf Grundlage objektiver Kriterien überprüfen wollen, und das Verfahren stabiler und vorhersehbarer für die EU-Partner machen.

3 (b) Überprüfung der Kriterien für die Aufnahme in die EU-Liste

Eine Diskussion über den geografischen Anwendungsbereich der EU-Liste muss ebenfalls die Kriterien berücksichtigen, die die ausgewählten Länder und Gebiete erfüllen müssen. Ein Land oder Gebiet, das aktuell in den Anwendungsbereich der EU-Liste fällt, von der Liste zu entfernen, würde sich auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken und die überaus positive Arbeit untergraben, die die meisten dieser Länder und Gebiete bereits geleistet haben. Es sollte jedoch überlegt werden, ob die Kriterien für die Aufnahme in die EU-Liste im Falle bestimmter Länder und Gebiete gezielter angewendet werden könnten.

Die bisherigen Erfahrungen mit der EU-Liste haben gezeigt, dass bestimmte Länder und Gebiete, insbesondere Entwicklungspartner, mit Kapazitätsengpässen bei der Erfüllung einiger Verpflichtungen konfrontiert sind. Auf der Grundlage des Gefahrenpotenzials des jeweiligen wirtschaftlichen und steuerlichen Umfelds muss geprüft werden, ob alle Kriterien für alle Länder und Gebiete relevant sind. Für Entwicklungsländer mit geringem Risiko gäbe es die Möglichkeit, nur die relevantesten Kriterien anzuwenden. Dafür gibt es bereits Präzedenzfälle, da Entwicklungsländer ohne Finanzzentrum nicht das Kriterium des automatischen Informationsaustausches erfüllen müssen. Alternativ oder zusätzlich dazu können einschlägige Fristen für Länder mit gravierenden Kapazitätsengpässen oder ohne Finanzzentrum angepasst werden, um der besonderen Situation der betroffenen Länder und Gebiete Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus sollten die Kriterien für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich allgemeiner geprüft werden, um sicherzustellen, dass sie auf dem neusten Stand und ausreichend ehrgeizig sind. In einem ersten Schritt sollten sie aktualisiert werden, um die neusten internationalen Entwicklungen bei der Bekämpfung von Steuerumgehung und Steuerhinterziehung, unter anderem im Bereich des wirtschaftlichen Eigentums¹⁰, und die Umsetzung der Mindeststandards der OECD gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung widerzuspiegeln.

Diskussionen auf internationaler Ebene über die Besteuerung der digitalen Wirtschaft und die globale Steuerreform müssen ebenfalls bei den Kriterien der EU-Liste berücksichtigt werden.

⁹ https://ec.europa.eu/info/files/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan-methodology_en

¹⁰ Unter gebührender Berücksichtigung der einschlägigen Arbeiten auf internationaler Ebene. Im Rahmen des Verfahrens zur Erstellung der EU-Liste zur Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung, das sich allgemeiner auf Aspekte des wirtschaftlichen Eigentums konzentriert, können zusätzliche Verpflichtungen in Bezug auf internationale Standards im Einklang mit den von der Kommission im Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hervorgehobenen Prioritäten eingeführt werden (Siehe: https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en.pdf).

Dies ist vor allem wichtig, wenn es einen weltweiten Konsens über die effektive Mindestbesteuerung gibt. Dieses Thema sollte parallel zur zukünftigen Reform des Kodex betrachtet werden, sobald sich die Ergebnisse der Diskussionen über die internationale Steuerreform klarer abzeichnen.

Ebenso sollten die Kriterien überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass diese umfassend genug angewandt werden, um alle Risiken zu erfassen. Die Arbeiten hierzu sind bereits angelaufen. So haben die Mitgliedstaaten im Jahr 2019 beschlossen, bestimmte umfangreiche Steuerbefreiungen zu untersuchen, von denen das gleiche Risiko ausgehen könnte wie von Steuervergünstigungsregelungen. Die Kommission wird die internationale Steuerlandschaft weiterhin überprüfen, um neue Geschäfts- und Steuerplanungspraktiken, die problematisch sein könnten, zu identifizieren.

Schließlich sollten Länder und Gebiete, die im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung der EU-Liste bereits als konform eingestuft worden sind, genau zu überwachen. Dadurch wird gewährleistet, dass die Reformen wirksam umgesetzt und nicht zurückgenommen werden. Die Kommission wird diese Überwachung durchführen und den Mitgliedstaaten Bericht erstatten. Sie wird außerdem mit der OECD zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die internationalen und die Überwachungsverfahren der EU so weit wie möglich aufeinander abgestimmt sind.

3 (c) Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht

Das Auflistungsverfahren der EU hat einen neuen Rahmen für regelmäßige Diskussionen zwischen der EU und ihren internationalen Partnern über Fragen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich geschaffen. Die Kommission hat immer wieder die Notwendigkeit des Dialogs und der Kommunikation mit den betroffenen Drittländern betont. Im Laufe der letzten vier Jahre gab es Tausende von Kontakten und Austauschen auf fachlicher, diplomatischer und politischer Ebene, sowohl direkt als auch über multilaterale Foren. Auf diese Weise konnten die Erwartungen der EU in Bezug auf verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich weltweit präzisiert werden, und die EU erhielt gleichzeitig Gelegenheit, die Standpunkte ihrer globalen Partner zu Fragen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich besser zu verstehen. Die Kommission ist entschlossen, diesen positiven Dialog weiter zu stärken und Fortschritte in Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter zu erzielen. In diesem Zusammenhang wird sie an Jahreskonferenzen für Vertreter der Länder und Gebiete arbeiten, auf denen Fragen zur EU-Liste diskutiert und Informationen und bewährte Verfahren ausgetauscht werden.

Die Kommission wird im Rahmen des Dialogs mit Drittländern begründete Bedenken ermitteln, die sie an die Mitgliedstaaten weiterleitet, um Lösungen zu finden. Beispielsweise kann die weitere Anwendung nationaler Steuerlisten von Mitgliedstaaten, parallel zur EU-Liste, für Verwirrung und Ungewissheit bei zahlreichen Drittländern sorgen. Dies gilt besonders, wenn die nationalen Kriterien und Auflistungsverfahren nicht klar kommuniziert werden oder wenn es Unterschiede zwischen den Ländern auf der EU-Liste und auf der nationalen Liste gibt. Es gibt stichhaltige Argumente dafür, die nationalen Listen mit dem

Auflistungsverfahren der EU bei Ländern, die im Rahmen der EU-Liste geprüft worden sind, anzupassen – der Kohärenz halber und um Klarheit für Drittländer und Unternehmen zu schaffen. Die Kommission wird eine Diskussion mit Mitgliedstaaten zu dieser Frage anstoßen und prüfen, wie das Konzept der Auflistung von Ländern und Gebieten für Steuerzwecke weiter koordiniert werden kann, um zu gewährleisten, dass Drittländer von der EU und den Mitgliedstaaten einheitlich behandelt werden.

Schließlich wird die Kommission bei der Aufstellung der EU-Liste weiterhin auf größtmögliche Transparenz und Rechenschaftspflicht drängen. Diesbezüglich sollte das Europäische Parlament regelmäßig über Entwicklungen im Verfahren zur Aufstellung der EU-Liste auf dem Laufenden gehalten werden. Darüber hinaus wird die Kommission die Zivilgesellschaft im Rahmen der Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich, die eine maßgebliche Rolle bei der Einführung des Verfahrens zur Aufstellung der EU-Liste gespielt hat, auf dem Laufenden halten.

3 (d) Stärkung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich durch Vereinbarungen mit Drittländern und Ausweitung des Dialogs mit Drittländern über Umweltsteuern

Ein weiterer wichtiger Ansatz der EU zur Förderung von Steuergerechtigkeit ist eine Klausel für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in einschlägigen internationalen Abkommen mit Drittländern. Das Europäische Parlament betrachtet diese Klausel als eines der „Kerninstrumente der EU-Außenpolitik“¹¹ und hat wiederholt gefordert, dass sie systematisch in sämtliche relevante Abkommen der EU mit Drittländern und Drittlandsgebieten einbezogen wird. Die Kommission hat in der externen Strategie von 2016 vorgeschlagen, die Standardklausel für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zu aktualisieren und zu stärken, um sie an die neuesten internationalen Standards anzupassen. Mitgliedstaaten haben einen neuen Wortlaut im Mai 2018 gebilligt und bekräftigt, dass eine solche Formulierung in alle einschlägigen internationalen Abkommen aufgenommen werden sollte.

Seitdem hat die Kommission die aktualisierte Klausel in allen einschlägigen neuen und laufenden Verhandlungen vorgeschlagen, von denen mehrere kurz vor dem Abschluss stehen. Die Kommission wird weiterhin darauf bestehen, dass die Klausel in allen relevanten zukünftigen Verhandlungen über internationale Abkommen aufgenommen wird. Sollte ein Drittland die Klausel nicht akzeptieren oder darauf bestehen, sie so zu ändern, dass sie den vorgesehenen Zweck nicht mehr erfüllt, müssen die Kommission und Mitgliedstaaten überlegen, wie sie darauf angemessen reagieren können. Diese Länder könnten im Rahmen des Auflistungsverfahrens geprüft werden.

Außerdem wird die Kommission im Dialog mit Drittländern den Schwerpunkt auf das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerte Verursacherprinzip legen, dass ein Einpreisen der negativen externen Effekte umweltschädlicher oder anderweitig

¹¹ TAXE 3 Bericht vom 26/3/2019.

schädlicher Tätigkeiten fordert. Das Potenzial von Umweltsteuern ist nur unzureichend erforscht Potenzial, zu progressiveren und nachhaltigeren Steuersystemen sowie gerechteren Gesellschaften in Entwicklungsländern beizutragen. In vielen Entwicklungsländern könnte durch höhere Einnahmen aus Umweltsteuern auch die Abhängigkeit des Landes von Finanzhilfen und Schuldenfinanzierung verringert und die Mobilisierung von inländischen Einnahmen für öffentliche Dienstleistungen erleichtert werden. Da Umweltsteuern schwerer hinterzogen werden können als beispielsweise Körperschaft- oder Einkommensteuer, können sie potenziell auch die Rechenschaftspflicht des Staates stärken und die Steuermoral und Haushaltsführung verbessern.

4. VERBESSERTE MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG DES VERANTWORTUNGSVOLLEN HANDELNS

Die Aufnahme eines Landes oder Gebiets in die EU-Liste sollte als letztes Mittel für Länder in Betracht gezogen werden, die sich weigern, die Bedenken der EU hinsichtlich ihrer Steuersysteme angemessen anzuerkennen oder auszuräumen. Sobald ein Land oder Gebiet jedoch in die Liste aufgenommen wird, sollten Konsequenzen gezogen werden, um die Wirksamkeit der EU-Liste weiterhin zu gewährleisten.

Seit die EU-Liste erstellt wurde, wurden in zweierlei Hinsicht Gegenmaßnahmen gegen aufgenommene Länder und Gebiete ergriffen. Erstens hat die EU strengere Bestimmungen in wichtigen Finanzierungsvorschriften der EU¹² erlassen, um zu verhindern, dass EU-Mittel indirekt in gelisteten Länder und Gebiete investiert oder über diese weitergeleitet werden. Außerdem haben EU-Mitgliedstaaten vereinbart, ihre Abwehrmaßnahmen gegen aufgelistete Länder und Gebiete zu koordinieren. Gegenmaßnahmen im Zusammenhang mit der EU-Liste sollten regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie so abschreckend und wirksam wie möglich sind.

4 (a) Förderung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich durch EU-Mittel

Wie in der externen Strategie von 2016 angekündigt hat die EU eine rechtlich verbindliche Verknüpfung zwischen den Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich und dem Einsatz von EU-Mitteln eingeführt. Das spiegelt sich in wichtigen Rechtsinstrumenten¹³ wider, die verhindern, dass mit EU-Mitteln Projekte unterstützt werden, die zu Steuervermeidung beitragen. In Bezug auf Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien verhindert der Rechtsrahmen ebenfalls, dass Länder und Gebiete auf der

¹² Hierzu zählen: Die derzeitige EU-Haushaltsordnung (HO), die Verordnung (EU) 2017/16013 über den Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), der Beschluss 466/2014/EU zum Mandat für die Darlehenstätigkeit außerhalb der Union (ELM) und die Verordnung über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EU) 2015/10175 (EFSI).

¹³ Haushaltsordnung, Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD), Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und das Mandat für die Darlehenstätigkeit (ELM).

schwarzen Liste der EU für Steuerzwecke oder der EU-Liste für Drittländer mit hohem Risiko im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung benutzt werden. Wenn das Projekt jedoch vor Ort in dem Land oder Gebiet umgesetzt wird, kann jedoch eine Finanzierung im Interesse von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen gestattet werden.

Überdies hat die Kommission den Durchführungspartnern der EU Leitlinien¹⁴ zur Verfügung und sie aufgerufen sicherzustellen, dass ihre internen Verfahren ermöglichen, EU-Mittel im Einklang mit den neuen steuerlichen Verpflichtungen einzusetzen. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und die Europäische Investitionsbank (EIB-Gruppe) haben interne Verfahren veröffentlicht, um die neusten internationalen Entwicklungen im Steuerbereich¹⁵ zu berücksichtigen. Die Maßnahmen auf internationaler Ebene und die schärferen Vorschriften für die Verwendung von EU-Mitteln veranlassen ebenfalls eine Reihe von internationalen Finanzinstitutionen und nationalen Agenturen dazu, ihre Sorgfaltsprüfungen zu verbessern. Dies führt wiederum dazu, dass Marktteilnehmer sich von Regelungen in nicht kooperativen Ländern und Gebieten fernhalten und stärker auf die Steuervermeidungsrisiken achten.

Auf der Grundlage der bisherigen Anwendung dieser Regelung ist die Kommission der Auffassung, dass diese umfassender angewendet werden könnten, um die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich zu stärken. Die EU-Mitgliedstaaten sollten bei der Verwaltung ihrer eigenen Mittel ähnliche Anstrengungen unternehmen wie die EU. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, dazu auf, die Anforderungen der EU in ihren nationalen Förderstrategien sowie in den Befolgungsvorschriften ihrer Förderbanken und Entwicklungsagenturen widerzuspiegeln. Auf diese Weise können keine Mittel der EU oder der Mitgliedstaaten über Einrichtungen aus aufgelisteten Ländern und Gebieten weitergeleitet oder in Steuervermeidungssysteme einbezogen werden. Dies würde der EU mehr Gewicht und Glaubwürdigkeit bei der internationalen Förderung von Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich verleihen.

In diesem Sinne hat die Kommission eine Empfehlung¹⁶ vorgelegt, nach der die Mitgliedstaaten ihre finanzielle Unterstützung für Unternehmen davon abhängig machen sollten, dass die Unternehmen keine Verbindungen zu Ländern und Gebieten auf der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke haben, um sicherzustellen, dass bei den erheblichen Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung die Notwendigkeit berücksichtigt wird, die internationale Steuergerechtigkeit sicherzustellen.

¹⁴ Mitteilung der Kommission über neue Vorgaben hinsichtlich der Bekämpfung von Steuervermeidung in den EU-Rechtsvorschriften für Finanzierungs- und Investitionstätigkeiten (C(2018)1756 vom 18.3.2018).

¹⁵ Siehe [Sitz von EBWE-Kunden](#) und [Strategie der EIB-Gruppe gegenüber schwach regulierten, intransparenten und kooperationsunwilligen Staaten und verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich](#) (2019).

¹⁶ [legal reference to be added on adoption of the Recommendation]

Zudem wird die Kommission voraussichtlich bis Ende 2020 eine Diskussion mit den Mitgliedstaaten einleiten, um zu erörtern, wie diese Abstimmung der EU- und der nationalen Förderstrategien erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang wird sie ebenfalls prüfen, ob die Verwaltung von Mitteln der EU und der Mitgliedstaaten und die Abwehrmaßnahmen der Mitgliedstaaten besser aufeinander abgestimmt werden können, um die Auswirkungen auf nicht kooperative Länder und Gebiete zu verstärken.

Als zweiten Schritt wird die Kommission, basierend auf EU-weiten Erfahrungen, prüfen, wie andere internationale Geldgeber zur Verhinderung von Steuervermeidung bei der Verwaltung aller öffentlichen Mitteln mit an Bord geholt werden können. Die Kommission wird bis Mitte 2022 über die interne Koordinierung auf EU-Ebene berichten und prüfen, wie bewährte Verfahren in einem größeren internationalen Rahmen gefördert werden können.

Parallel dazu wird die Kommission weiterhin einen engen Dialog mit den internationalen Finanzinstitutionen und anderen Durchführungspartnern führen, um zu prüfen, wie die neuen EU-Verpflichtungen sich auf deren Arbeit und Verfahren ausgewirkt haben. Sie wird insbesondere prüfen, ob die Leitlinien klarer gefasst oder aktualisiert werden müssen. Um die Umsetzung zu erleichtern, bewährte Verfahren zu identifizieren und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu fördern, wird die Kommission Diskussionen mit EU-Durchführungspartnern zu diesem Thema vor Ende 2020 einleiten. Auf der Grundlage dieser Diskussionen wird sie ab 2022 dem Europäischen Parlament und dem Rat nach Bedarf einen Bericht mit Erklärungen und Lösungen für spezifische Fragen vorlegen.

4 (b) Stärkung von Abwehrmaßnahmen gegen nicht kooperative Länder und Gebiete

Zusätzlich zu den strengeren Bestimmungen für EU-Mittel hat die Kommission die Mitgliedstaaten wiederholt aufgefordert, starke, abschreckende und koordinierte Abwehrmaßnahmen gegen Länder auf der EU-Liste anzuwenden. Ein gemeinsamer Ansatz für Abwehrmaßnahmen ist wichtig, um sicherzustellen, dass die EU-Liste tatsächlich wirksam ist, und um Drittländern und Investoren Klarheit und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten haben sich im Dezember 2017 auf bestimmte Verwaltungsmaßnahmen, wie verstärkte Prüfungen bei Unternehmen und Investoren aus Ländern auf der EU-Liste¹⁷, geeinigt und damit erste Schritte zur Verbesserung der Koordinierung unternommen. Dies wurde im Dezember 2019 bekräftigt, als Mitgliedstaaten sich auf ein Instrumentarium von Abwehrmaßnahmen gegen Länder auf der EU-Liste¹⁸ geeinigt haben. Die Mitgliedstaaten werden diese Abwehrmaßnahmen ab 2021 umsetzen und haben vereinbart, im Jahr 2022 die Notwendigkeit einer weiteren Koordinierung zu prüfen.

¹⁷ Siehe Anhang III der Schlussfolgerungen des Rates zur EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/de/pdf>).

¹⁸ Siehe Anhang IV des Berichts der Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ an den Rat (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-INIT/en/pdf>).

Dieser koordinierte Ansatz geht in die richtige Richtung, ist aber nicht ehrgeizig genug. Besonders die Tatsache, dass Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, welche und wie viele Maßnahmen sie aus dem Instrumentarium auswählen und anwenden, könnte zu Uneinheitlichkeit im Binnenmarkt führen. Dadurch werden die Bedenken von Unternehmen in Bezug auf die Rechtsunsicherheit und einen erhöhten Verwaltungsaufwand möglicherweise nicht ausgeräumt. Dies könnte auch ermöglichen, dass bestimmte Steuerpflichtige Unstimmigkeiten zwischen den Maßnahmen der Mitgliedstaaten auszunutzen, um Gewinne unversteuert aus dem Binnenmarkt abzuziehen.

Die Kommission die Situation genau beobachten, sobald die Mitgliedstaaten vereinbarten Abwehrmaßnahmen umsetzen, und eine Evaluierung dieser Maßnahmen vornehmen. Wenn sich bei der Bewertung im Jahr 2022 herausstellt, dass das Toolbox-Konzept nicht wirksam genug ist, wird die Kommission die Vorlage eines Legislativvorschlags für koordinierte Abwehrmaßnahmen erwägen. Dadurch könnte die EU der EU-Liste mehr Biss verleihen und mit wirklich koordinierten Maßnahmen gegen aufgelistete Länder vorgehen.

5. UNTERSTÜTZUNG DER PARTNERLÄNDER BEI VERANTWORTUNGSVOLLEREM HANDELN IM STEUERBEREICH

Die Agenda der EU zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich geht über steuerpolitische Fragen hinaus. Als weltweit größter Geber von Entwicklungshilfe und Unterstützer einer globalen Ordnungspolitik weiß die EU, wie wichtig verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich für die Entwicklungspartner ist.

Ausreichende Einnahmen zu erzielen stellt nach wie vor eine Herausforderung für viele Entwicklungsländer dar. Über ein Drittel der afrikanischen Länder haben eine Steuerquote von unter 15 % im Verhältnis zum BIP¹⁹, was als Mindeststandard für die Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen gilt. Entwicklungsländer sind in Bezug auf ihre Steuereinnahmen fast doppelt so abhängig von der Körperschaftsteuer wie Industrieländer²⁰. Sie sind somit von Problemen im Zusammenhang mit Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung viel härter betroffen. Ebenso profitieren sie wahrscheinlich von Bemühungen der EU und der internationalen Gemeinschaft, die globalen Standards zu erhöhen und aggressive Steuerplanung weltweit zu verringern.

In der externen Strategie von 2016 wurde deutlich hervorgehoben, dass die Steuerpolitik der EU und ihre internationalen Entwicklungsziele stärker miteinander verknüpft werden müssen. Durch ihre Initiative zur Steigerung der Einnahmen und Verbesserung der Mittelverwendung („Collect More – Spend Better“)²¹ hat die Kommission klare Maßnahmen festgelegt, um Partnerländer dabei zu unterstützen, ihre Steuerbasis zu verbessern und zu schützen. Seitdem unterstützt die EU Partnerländer dabei, inländische Einnahmen besser zu mobilisieren und

¹⁹ Laut OECD-Richtlinien über die Steuern.

²⁰ Die Körperschaftsteuer macht 16 % der gesamten Steuereinnahmen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen aus gegenüber 8 % in Industrieländern.

²¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-collect-more-spend-better_en.pdf

faire, transparente und wirksame Steuerregelungen anzuwenden. Damit kommt sie den Verpflichtungen der EU im Rahmen der Addis-Steuerinitiative²² nach, die technische und finanzielle Unterstützung für die Mobilisierung inländischer Einnahmen in Entwicklungsländern zu erhöhen.

Im Einklang mit ihren Verpflichtungen ist die EU auf gutem Wege, die Fördermittel für die Mobilisierung inländischer Einnahmen für Entwicklungsländer zu verdoppeln. Die Kommission hat ihre Fördermittel in diesem Bereich seit 2015 stetig erhöht und unter anderem im Jahr 2019 ein Projektvolumen von etwa 1000 Mio. EUR erreicht sowie ein Instrument²³ zur Hilfestellung bei Reformen in 94 Steuerbehörden weltweit kofinanziert. Bilaterale Budgethilfemaßnahmen umfassen immer öfter Unterstützung für die Mobilisierung inländischer Mittel und die Umsetzung des Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich. Diese technische und finanzielle Unterstützung ist nach wie vor für die Unterstützung von Ländern mit eingeschränkten administrativen und finanziellen Kapazitäten entscheidend und die EU wird weiterhin in diesem Bereich massiv investieren.

Die Kommission hat außerdem mögliche Ausstrahlungseffekte von Doppelbesteuerungsabkommen analysiert, die die Mitgliedstaaten mit Entwicklungsländern – besonders mit den ärmsten Ländern – unterzeichnet haben. Sie hat ein Instrumentarium²⁴ entwickelt, auf das Mitgliedstaaten bei Verhandlungen von Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern zurückgreifen könnten, um die Mobilisierung inländischer Einnahmen zu unterstützen. Das Thema Ausstrahlungseffekte wurde eingehend von der Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich untersucht und die Kommission hat zu dem Thema im Jahr 2018 ein Seminar auf Sachverständigenebene organisiert. Die Arbeiten zu diesem Thema werden im Rahmen des neuen Mandats der Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich fortgesetzt.

5 (a) Stärkung der Partnerschaften und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene

Mit dem Beginn der Aktionsdekade zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung²⁵ ist verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich nach wie vor ein zentraler Bereich, in dem alle Länder handeln müssen. Dies steht ebenfalls im Einklang mit dem Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Daher ist die Kommission entschlossen, Maßnahmen zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich und Initiativen zur Förderung der Mobilisierung inländischer Einnahmen noch stärker bei den Entwicklungspartnern der EU zu fördern.

Die Addis-Steuerinitiative sollte eigentlich 2020 enden. Die Unterzeichner dieser Initiative haben jedoch vereinbart, die Arbeiten angesichts des positiven Beitrags, den sie zur

²² Spezifische Initiative im Rahmen des Aktionsplans von Addis Abeba mit Schwerpunkt auf der Aufstockung der Entwicklungshilfe zur Steigerung der Steuereinnahmekraft und der Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Siehe: <https://www.addistaxinitiative.net/>.

²³ Instrument für die diagnostische Bewertung von Steuerverwaltungen (TADAT).

²⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/toolbox_dtas_spill_overs_en.pdf

²⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

langfristigen nachhaltigen Entwicklung der Länder leisten können, zu verlängern. Die Kommission trägt im Rahmen der Addis-Steuerinitiative aktiv zur Planung der nächsten Arbeitsphase bei, die nach 2020 eingeleitet wird. Sie ist der festen Überzeugung, dass die Arbeiten in diesem Bereich vollständig auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung abgestimmt werden sollten und die Arbeiten zur Mobilisierung inländischer Einnahmen auf internationaler Ebene beschleunigt werden sollten.

Die EU kann verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich nicht im Alleingang voranbringen und in den Entwicklungsländern umsetzen. Eine enge Zusammenarbeit mit der OECD, den VN, dem IWF und anderen internationalen Akteuren spielt bei der Koordinierung einer wirksamen Unterstützung und Hilfe eine bedeutende Rolle. Die integrierten nationalen Finanzierungsrahmen (INFF), in denen festgelegt ist, wie die Strategie für nachhaltige Entwicklung jedes Landes aus allen Finanzierungsquellen (öffentlichen/privaten, nationalen/internationalen) finanziert wird, wären beispielsweise ein idealer Rahmen, um zu erörtern, wie die Mittel am besten eingesetzt werden. Zudem wird die Kommission die Mitgliedstaaten weiterhin ermutigen und unterstützen, technisches Fachwissen zu Steuerfragen für die Partner der EU in Entwicklungsländern bereitzustellen, mithilfe bestehender EU-Instrumente wie Verwaltungspartnerschaften und dem Instrument für technische Hilfe und Informationsaustausch (TAIEX).

5 (b) Einbindung der Entwicklungsländer in den internationalen Steuerrahmen

Die Bemühungen der EU, die Entwicklungsländer bei der Bekämpfung von Steuermisbrauch und der Mobilisierung inländischer Einnahmen zu unterstützen, sind nur dann wirksam, wenn es in den Ländern und Gebieten selbst eine starke Eigenverantwortlichkeit gibt. Die internationalen Arbeiten zur Verbesserung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich bedürfen eines inklusiven und kooperativen internationalen Ansatzes. Aus diesem Grund unterstützt die EU aktiv die Teilnahme von Entwicklungsländern in internationalen Foren für das Steuerwesen, wo Standards festgelegt werden und Peer-Reviews durchgeführt werden.

Im Zuge des Verfahrens zur Aufstellung der EU-Liste wurden alle Länder ermutigt, dem inklusiven Rahmen des BEPS-Projekts (Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung) der OECD und dem Globalen Forum für Transparenz und Informationsaustausch beizutreten. Entwicklungsländer haben als Teilnehmer an diesen Foren oder anderen Organisationen Mitspracherecht bei der Festlegung neuer internationaler Standards und der Durchführung von Peer-Reviews. Die EU hat über internationale Organisationen den Entwicklungsländern ebenfalls Mittel für technische Hilfe für die Umsetzung der vereinbarten Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich bereitgestellt. So wurden beispielsweise im Jahr 2019 dem Globalen Forum 2 Mio. EUR zur Verfügung gestellt, um Entwicklungsländer in der Verbesserung ihrer Steuertransparenzmaßnahmen zu unterstützen. Die Kommission wird nach wie vor die aktive Mitwirkung von Entwicklungsländern in diesen Gremien

unterstützen und auf eine gezieltere Unterstützung²⁶ sowie einen verstärkten politischen Dialog für die Mobilisierung inländischer Einnahmen hinarbeiten.

5 (c) Erweiterung der politischen Agenda

Im Einvernehmen mit dem Hohen Vertreter wird die Kommission ebenfalls erwägen, wie sonstige steuerliche Prioritäten in die Beziehungen der EU zu Entwicklungsländern integriert werden können. Bestimmte politische Prioritäten, die nicht in direktem Zusammenhang mit verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich stehen, sind äußerst wichtig für die Unterstützung nachhaltiger, robuster und zukunftssicherer Steuersysteme in Entwicklungsländern. Dies gilt besonders für Umweltsteuern, die Besteuerung der digitalen Wirtschaft und internationale Reformen der Unternehmensbesteuerung. Die Länder sollten ermutigt werden, eine nachhaltigere Steuerpolitik einzuleiten, die im Rahmen umfangreicherer Pakete zur Steuerreform eingeführt wird, um einen Anstieg der oftmals bereits großen sozialen Ungleichheiten zu verhindern.

Der Zusammenhang zwischen Handelspolitik, Einnahmeprioritäten der Drittländer und anderen politischen Bereichen muss ebenfalls berücksichtigt werden. Entwicklungsländer sollten beispielsweise dabei unterstützt werden, alternative nachhaltige Steuereinnahmen zu ermitteln, um den Rückgang der Zolleinnahmen auszugleichen, zu dem es aufgrund einer besseren Integration in die regionale und internationale Wirtschaft, einschließlich der entsprechenden Zollsenkungen, kommen kann. Die EU sollte diejenigen Entwicklungsländer unterstützen, die durch die Ermittlung alternativer nachhaltiger Einnahmen und durch die Verbesserung von Verwaltungsverfahren im Zoll- und Steuerbereich Hindernisse für Unternehmen verringern und Zölle senken wollen. Dazu könnten Umweltsteuern zählen, die prinzipiell schwieriger zu hinterziehen sind und darauf abzielen, eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Die EU hat in diesen Bereichen bereits Unterstützung geleistet und wird auch zukünftig zu den Bemühungen der Drittländer beitragen, ihre rechtlichen Rahmen den internationalen Normen anzupassen, wenn sie dies wünschen und wie es ihren Erfordernissen am besten entspricht.

Die Kommission wird den Vorschlag für ein neues Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit²⁷ aufgreifen, wonach Steuern, Zölle und sonstige Abgaben, die von Partnerländern erhoben werden, für eine Finanzierung in Betracht kommen.

In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung wird ein ganzheitliches, sektorübergreifendes politisches Konzept angewandt, um die vorstehenden Maßnahmen voranzubringen.

²⁶ Zusammen mit mehreren Mitgliedstaaten der EU und anderen internationalen Geldgebern unterstützt und strafft die Kommission das OECD-Programm für globale Beziehungen und Entwicklung. Siehe:

<https://www.oecd.org/ctp/tax-global/>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN>

6. FAZIT

Faire Besteuerung und verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU werden in den kommenden Jahren weiterhin Kernziele des Arbeitsprogramms der Kommission sein. Diese Mitteilung kommt dem Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Zivilgesellschaft nach, die EU-Maßnahmen zu überprüfen, um verantwortungsvolles Handeln, fairen Wettbewerb und gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und auf internationaler Ebene zu gewährleisten. Sie erkennt ebenfalls die bedeutende Rolle der Besteuerung in der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung an.

Die in dieser Mitteilung vorgestellten Maßnahmen können eine faire Besteuerung innerhalb der EU fördern und zu einem faireren steuerlichen Umfeld auf internationaler Ebene beitragen. Die Kommission ruft den Rat auf, ihrer Umsetzung hohe politische Priorität einzuräumen und zu ihrer Umsetzung beizutragen.